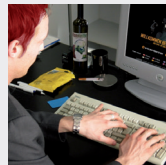
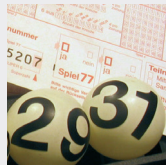




## *Hohenheimer Diskussionsbeiträge zur Glücksspielforschung*



### **Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel ausgewählter Kommunen in Baden-Württemberg**

Tilman Becker, Karen Heinze  
Diskussionsbeitrag Nr. 3

Juni 2015



**Forschungsstelle Glücksspiel (502)**  
Universität Hohenheim, 70593 Stuttgart

Veröffentlichung der Forschungsstelle Glücksspiel  
der Universität Hohenheim

ISSN (Print) 2196-3738  
ISSN (Online) 2196-4440

Herausgeber: Forschungsstelle Glücksspiel (502)  
Universität Hohenheim  
70593 Stuttgart  
Tel.: 0711/459-22599  
Fax: 0711/459-22601  
E-Mail: [gluecksspiel@uni-hohenheim.de](mailto:gluecksspiel@uni-hohenheim.de)

Gesamtherstellung: Forschungsstelle Glücksspiel (502)  
Universität Hohenheim  
70593 Stuttgart

Published by  
Gambling Research Center, Universität Hohenheim

ISSN (Print) 2196-3738  
ISSN (Online) 2196-4440

Editor: Gambling Research Center (502)  
Universität Hohenheim  
70593 Stuttgart  
Phone: +49 (0) 711/459-22599  
Fax: +49 (0) 711/459-22601  
E-mail: [gluecksspiel@uni-hohenheim.de](mailto:gluecksspiel@uni-hohenheim.de)

Production: Gambling Research Center (502)  
Universität Hohenheim  
70593 Stuttgart  
Germany

---

**Inhaltsverzeichnis**

|   |    |
|---|----|
| Inhaltsverzeichnis .....  | I  |
| Abbildungsverzeichnis .....   | II |
| Tabellenverzeichnis .....   | II |
| 1    Rechtliche Grundlagen in Baden-Württemberg und Definition der Begriffe .....   | 1  |
| 2    Überblick über die Auswirkungen von Abstandsregelungen und Konzessions-<br>beschränkungen am Beispiel des Spielhallenbestandes sechs baden-<br>württembergischer Großstädte..... | 6  |
| 3    Ausblick .....   | 13 |
| Literaturverzeichnis.....   | 15 |
| Rechtsquellenverzeichnis .....  | 17 |

## Abbildungsverzeichnis

|   |    |
|---|----|
| Abb. 1: Standorte der Spielhallen in Heidelberg – Status Quo und Prognose<br>Mindestabstand 500 m ..... | 6  |
| Abb. 2: Standorte der Spielhallen in Karlsruhe – Status Quo und Prognose<br>Mindestabstand 500 m .....  | 7  |
| Abb. 3: Standorte der Spielhallen in Mannheim – Status Quo und Prognose<br>Mindestabstand 500 m .....   | 8  |
| Abb. 4: Standorte der Spielhallen in Pforzheim – Status Quo und Prognose<br>Mindestabstand 500 m .....  | 9  |
| Abb. 5: Standorte der Spielhallen in Reutlingen – Status Quo und Prognose<br>Mindestabstand 500 m ..... | 10 |
| Abb. 6: Standorte der Spielhallen in Ulm – Status Quo und Prognose<br>Mindestabstand 500 m .....        | 11 |

## Tabellenverzeichnis

|  |    |
|--|----|
| Tab. 1: Anzahl Spielhallen in Szenarien mit variiertem Mindestabstand .....  | 11 |
| Tab. 2: Übersicht der Bestimmungen der Spielhallen- und Ausführungsgesetze<br>hinsichtlich Abstandsregelungen in anderen Bundesländern ..... | 13 |

## Abkürzungsverzeichnis

|           |  |
|-----------|--|
| GewO      | Gewerbeordnung   |
| GlüÄndStV | Erster Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrags zum Glücksspielwesen in Deutschland |
| LGlüG     | Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg  |
| SpielV    | Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit                      |

## 1 Rechtliche Grundlagen in Baden-Württemberg und Definition der Begriffe

Nach der Gewerbeordnung (GewO) ist unter einer Spielhalle ein Unternehmen zu verstehen, welches zumindest überwiegend der Aufstellung von Spielgeräten mit Gewinnmöglichkeit, der Veranstaltung anderer Spiele mit Gewinnmöglichkeit oder der Aufstellung von Unterhaltungsautomaten ohne Gewinnmöglichkeit dient.<sup>1</sup>

Das „Recht der Spielhallen“ fällt seit der 2006 erfolgten Grundgesetzänderung im Zuge der Föderalismusreform in den Zuständigkeitsbereich der Länder.<sup>2</sup> Die Gesetzgebungskompetenz der Länder umfasst dabei u. a. formelle Anforderungen an den Betrieb einer Spielhalle, wie bspw. die Erlaubnispflichten.<sup>3</sup> Es sind drei Arten von Erlaubnissen notwendig:<sup>4</sup>

- Die gewerberechtliche Erlaubnis gemäß § 33c Abs. 1 und 2 GewO umfasst die Bestimmungen für die Aufstellung von Geldgewinnspielgeräten, also solchen Geräten, die mit einer den Spielausgang beeinflussenden technischen Vorrichtung versehen sind und über eine Bauartzulassung der Physikalisch-Technischen Bundesanstalt verfügen.<sup>5</sup> Die Gewährung einer **Aufstellerlaubnis** ist insbesondere an die Person des Gewerbetreibenden gebunden, kann aber auch mit Auflagen auch im Hinblick auf den Aufstellungs-ort versehen werden.<sup>6</sup> Die Erlaubnis bezieht sich dabei auf die Tätigkeit des gewerbsmäßigen Aufstellens von Spielgeräten als solche und nicht auf die Aufstellung einzelner Geräte.<sup>7</sup> Neben dieser allgemeinen Aufstellerlaubnis bedarf es nach § 33c Abs. 3 zusätzlich noch einer **Geeignetheitsbestätigung** des Aufstellungsortes.<sup>8</sup> Basierend auf der Verordnungsermächtigung der §§ 33f und g GewO,<sup>9</sup> deren Zielstellung die Eindämmung des Spiels sowie der Schutz von Spielern, Jugendlichen und der Allgemeinheit ist, wurde die Spielverordnung (SpielV) erlassen.<sup>10</sup> Die SpielV konkretisiert die Vorgaben der Gewerbeordnung zu Geldspielgeräten u. a. in Spielhallen und enthält bspw. Angaben zu zulässigen und nicht zulässigen Aufstellungsorten und Mindestabständen zwischen den Geldspielgeräte, aber auch zu Bauart und Zulassung der Geräte.

---

<sup>1</sup> Vgl. § 33i Abs. 1 GewO; Dietlein und Hüsken 2012c, Rn. 5.

<sup>2</sup> Vgl. Seiler 2014, Rn. 44.

<sup>3</sup> Vgl. Bayerischer Landtag 26.03.2012, S. 20.

<sup>4</sup> Vgl. Barth 2013, S. 40.

<sup>5</sup> Vgl. § 33c Abs. 1 Sätze 1 u. 2 GewO.

<sup>6</sup> Vgl. § 33c Abs. 1 Satz 1 GewO, gewerberechtliche Personalkonzession, Meßerschmidt 2014, Rn. 2.

<sup>7</sup> Vgl. Meßerschmidt 2014, Rn. 3.

<sup>8</sup> Vgl. § 33c Abs. 3 Satz 1 GewO, Dietlein und Hüsken 2012a, Rn. 2.

<sup>9</sup> Vgl. § 33f Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 und § 33g Nr. 1 GewO.

<sup>10</sup> Vgl. Dietlein und Hüsken 2012b, Rn. 2; Dietlein und Hüsken 2012d, Rn. 1.

- Spielhallen zählen baurechtlich zu den Vergnügungsstätten; eine **baurechtliche Erlaubnis** der entsprechenden Gemeinde ist somit erforderlich. Die Errichtung von Vergnügungsstätten ist in Kerngebieten allgemein zulässig.<sup>11</sup> In besonderen Wohngebieten<sup>12</sup> sowie in Dorfgebieten<sup>13</sup> kann die Zulassung ausnahmsweise erfolgen, sofern es sich um sog. nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten handelt. Nach Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten dadurch charakterisiert, dass sie nach Zweckbestimmung und Umfang nicht in einem Kerngebiet liegen müssen, da es sich gerade nicht um zentrale Dienstleistungsbetriebe des Unterhaltungssektors handelt, die für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen, mithin einen über das Baugebiet hinausreichenden Einzugsbereich aufweisen. In der Regel handelt es sich um kleinere Anlagen, die in einem begrenzten Stadtteil oder Stadtviertel liegen und der üblichen Freizeitbetätigung dienen. In Bezug auf Spielhallen wird in erster Linie die Raumgröße für die Abgrenzung kerngebietstypischer Objekte von kerngebietsatypischen herangezogen; so hat sich in der Rechtsprechung ein Schwellenwert von ca. 100 m<sup>2</sup> Nutzfläche herausgebildet. Daneben sind die Zahl und Art der Geldspielgeräte sowie die Besucherplätze weitere Anhaltspunkte.<sup>14</sup> In durch gewerbliche Nutzung geprägten Teilen von Mischgebieten sind nicht kerngebietstypische Spielhallen allgemein zulässig<sup>15</sup> in nicht überwiegend gewerblich genutzten Bereichen nur ausnahmsweise.<sup>16</sup> In Gewerbegebieten wiederum sind Spielhallen in Ausnahmefällen zulässig;<sup>17</sup> eine Beschränkung dieser Ausnahmen auf lediglich kerngebietstypische Spielhallen ist nicht vorgesehen.<sup>18</sup> Darüber hinaus ist die Errichtung von Spielhallen bzw. Vergnügungsstätten in reinen Wohngebieten,<sup>19</sup> allgemeinen Wohngebieten<sup>20</sup> und Industriegebieten generell unzulässig.<sup>21</sup>
- Weiterhin sieht die Gewerbeordnung in § 33i vor, dass, wer gewerbsmäßig eine Spielhalle betreibt, der Erlaubnis der zuständigen Behörde bedarf. Diese Erlaubnis nach § 33i GewO tritt kumulativ zu den nach § 33c GewO erforderlichen Erlaubnissen (Aufstellerelaubnis und Geeignetheitsbestätigung) hinzu. Darüber hinaus müssen die Spielgeräte

---

<sup>11</sup> Vgl. § 7 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO.

<sup>12</sup> Vgl. § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.

<sup>13</sup> Vgl. § 5 Abs. 3 in Verbindung mit § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.

<sup>14</sup> Vgl. Determann und Stühler 2014, § 4a Abs. 3 BauNVO Rn. 23 ff.

<sup>15</sup> Vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 8 in Verbindung mit § 4a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO.

<sup>16</sup> Vgl. § 6 Abs. 3 BauNVO.

<sup>17</sup> Vgl. § 8 Abs. 3 Nr. 3 BauNVO.

<sup>18</sup> Vgl. Brandenburg und Brunner 2010, S. 1853.

<sup>19</sup> Vgl. § 3 BauNVO.

<sup>20</sup> Vgl. § 4 BauNVO.

<sup>21</sup> Vgl. § 9 BauNVO sowie ausführlich Stühler 2013.

selbstverständlich über eine Bauartzulassung bzw. Unbedenklichkeitsbescheinigung gemäß § 33 e GewO verfügen.

Das Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG) sieht in § 41 vor, dass diese gewerberechtliche Erlaubnis nach § 33i GewO durch eine glücksspielrechtliche Erlaubnis ersetzt wird. Damit findet die nach Erstem Glücksspielländerungsstaatsvertrag (GlüÄndStV) vorgesehene **glücksspielrechtliche Erlaubnis**<sup>22</sup> ihre konkrete Ausgestaltung in dem Landesglücksspielgesetz. Grundsätzlich ist die Erlaubnis zu verwehren, sofern die Errichtung oder der Betrieb einer Spielhalle den im GlüÄndStV genannten Zielen, insbesondere der Bekämpfung der Glücksspielsucht, entgegensteht.<sup>23</sup> Näher bestimmt wird die Vereinbarkeit mit diesen Zielen durch die ebenfalls im GlüÄndStV aufgeführten Beschränkungen, u. a. etwa durch den Verweis auf die Einhaltung eines – wiederum durch die Länder festzulegenden – Mindestabstandes der Spielhallen untereinander oder durch das Verbot mehrerer Spielhallen in einem baulichen Verbund, was einem Verbot von Mehrfachkonzessionen entspricht.<sup>24</sup>

Die Übergangsregelungen des Landesglücksspielgesetzes sehen vor, dass für den Betrieb einer bestehenden Spielhalle, für die bis zum 28. Oktober 2011 eine Erlaubnis nach § 33i der Gewerbeordnung erteilt wurde, nach dem 30. Juni 2017 zusätzlich die glücksspielrechtliche Erlaubnis nach § 41 LGlüG erforderlich ist.<sup>25</sup> Die Erlaubnis ist zu versagen, wenn der **Mindestabstand** zwischen Spielhallen von 500 Metern, gemessen von Eingangstür zu Eingangstür, unterschritten ist.<sup>26</sup> Damit konkretisiert bzw. erweitert das LGlüG den Glücksspielländerungsstaatsvertrag. Dieser sieht in § 25 vor:

*(1) Zwischen Spielhallen ist ein Mindestabstand einzuhalten (Verbot von Mehrfachkonzessionen). Das Nähere regeln die Ausführungsbestimmungen der Länder.*

*(2) Die Erteilung einer Erlaubnis für eine Spielhalle, die in einem baulichen Verbund mit weiteren Spielhallen steht, insbesondere in einem gemeinsamen Gebäude oder Gebäudekomplex untergebracht ist, ist ausgeschlossen.*

*(3) Die Länder können die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse begrenzen.*

---

<sup>22</sup> Vgl. § 24 Abs. 1 GlüÄndStV.

<sup>23</sup> Vgl. § 24 Abs. 2 GlüÄndStV.

<sup>24</sup> Vgl. § 25 GlüÄndStV.

<sup>25</sup> Vgl. § 51 Abs. 4 LGlüG.

<sup>26</sup> Vgl. § 42 Abs. 1 LGlüG.

Während der Glücksspieländerungsstaatsvertrag neben dem **Verbot der Mehrfachkonzessionen** eine **Begrenzung der Anzahl der Spielhallen** durch die Anzahl der in einer Gemeinde zu erteilenden Erlaubnisse intendierte, haben das LGlüG von Baden-Württemberg und auch die Ausführungsgesetze anderer Bundesländer die Begrenzung der Anzahl der Spielhallenstandorte durch eine **Mindestabstandregel** zwischen Spielhallen umgesetzt, die sich jedoch von Bundesland zu Bundesland deutlich unterscheidet (vgl. Tab. 2 in Kapitel 3).

Nach § 42 Abs. 3 LGlüG beträgt die Entfernung, die – gemessen von Tür zu Tür – zu einer bestehenden Einrichtung zum Aufenthalt von Kindern und Jugendlichen eingehalten werden muss, mindestens 500 m Luftlinie.<sup>27</sup> Dazu zählen insbesondere Schulen oder Jugendheime sowie Einrichtungen für den Schulsport.<sup>28</sup>

Hinsichtlich des Mindestabstandes zu Kinder- und Jugendeinrichtungen gilt ein Bestandschutz für solche Spielhallen, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des LGlüG bereits über eine Erlaubnis gemäß § 33i GewO verfügen.<sup>29</sup> Wird im Zuge eines Inhaberwechsels bei einem solchen Betrieb die Erteilung einer Erlaubnis geprüft, kommt § 42 Abs. 3 LGlüG jedoch uneingeschränkt zur Anwendung.<sup>30</sup>

Weiterhin bestehen bezüglich des Abstandsgebots von anderen Spielhallen und des Verbots der Mehrfachkonzessionen Übergangsregelungen.<sup>31</sup> Bei älteren, vor dem 28. Oktober 2011 erteilten Erlaubnissen nach § 33i GewO sieht eine Härtefallklausel zudem die Möglichkeit einer zeitlich befristeten Befreiung von den Vorgaben des Verbots der Mehrfachkonzessionen und des Abstandsgebots zu anderen Spielhallen vor. Der Mindestabstand zu einer anderen Spielhalle darf dabei jedoch 250 m Luftlinie, gemessen von Eingangstür zur Eingangstür, auch bei der Härtefallklausel nicht unterschreiten.<sup>32</sup>

Im vorliegenden Beitrag wird auf die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung geltende Fassung des LGlüG vom 20. November 2012, geändert durch Gesetz vom 17. März 2015 Bezug genommen. Hinzuweisen ist auf ein Urteil des Staatsgerichtshofes Baden-Württemberg vom 17. Juni 2014,<sup>33</sup> in dem Teile des LGlüG bzw. des GlüÄndStV für verfassungswidrig

---

<sup>27</sup> Vgl. § 42 Abs. 3 LGlüG.

<sup>28</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2012, S. 105.

<sup>29</sup> Vgl. § 51 Abs. 5 S. 5 LGlüG.

<sup>30</sup> Vgl. Landtag von Baden-Württemberg 2012, S. 113.

<sup>31</sup> Vgl. § 51 Abs. 4 S. 1 und 2.

<sup>32</sup> Vgl. § 51 Abs. 5 S. 1-4.

<sup>33</sup> Vgl. StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 – 1 VB 15/13.



erklärt wurden. So ist bspw. aufgrund der Verletzung der Berufsfreiheit und des allgemeinen Gleichheitssatzes die Regelung des § 51 Abs. 5 S. 2 LGlüG nichtig, nach der ein Abstand von 250 m zwischen bestehenden Spielhallen selbst in den Fällen nicht unterschritten werden darf, in denen eine Abweichung vom generellen Abstandsgebot von 500 m zur Vermeidung unbilliger Härten zeitweise möglich ist. Eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung liegt hier deshalb vor, weil aus Härtegründen eine Befreiung von dem Verbot der Mehrfachkonzessionen hingegen möglich ist.<sup>34</sup>

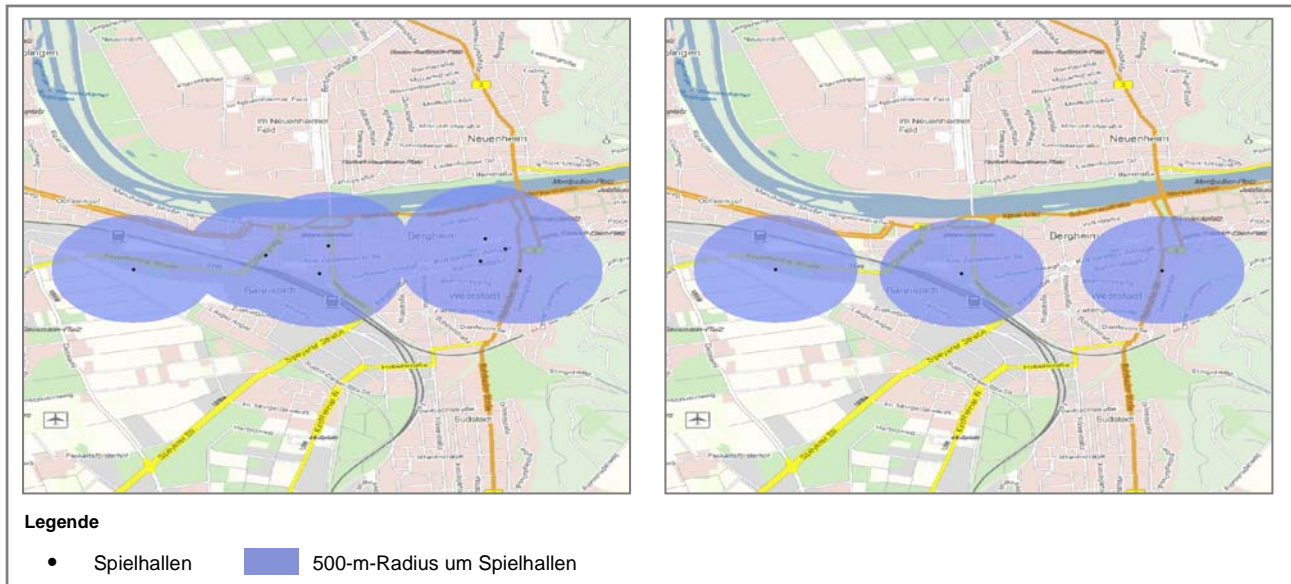
---

<sup>34</sup> Einen Überblick über die wesentlichen Aspekte des Urteils gibt die Pressemitteilung des Staatsgerichtshofs, vgl. Staatsgerichtshof Baden Württemberg 2014, sowie umfassend das Urteil unter [http://stgh.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-stgh/dateien/1VB15-13\\_Urteil\\_\\_2\\_.pdf](http://stgh.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-stgh/dateien/1VB15-13_Urteil__2_.pdf).

## 2 Überblick über die Auswirkungen von Abstandsregelungen und Konzessionsbeschränkungen am Beispiel des Spielhallenbestandes sechs baden-württembergischer Großstädte

In der Stadt **Heidelberg** gibt es elf Konzessionen für Spielhallen,<sup>35</sup> die sich auf acht Standorte verteilen (vgl. Abb. 1). Somit bestehen drei Mehrfachkonzessionen, die spätestens zum Ende der Übergangsfristen des GlüÄndStV zum 30. Juni 2017 nicht mehr zulässig sind.<sup>36</sup> Von den acht Spielhallenstandorten unterschreiten fünf Objekte den zulässigen Mindestabstand der Spielhallen untereinander, welcher in Baden-Württemberg grundsätzlich 500 m beträgt. Unter Berücksichtigung dieser Regelungen verbleiben lediglich drei Spielhallen im Heidelberger Stadtgebiet (vgl. Abb. 1).

**Abb. 1: Standorte der Spielhallen in Heidelberg – Status Quo und Prognose Mindestabstand 500 m**



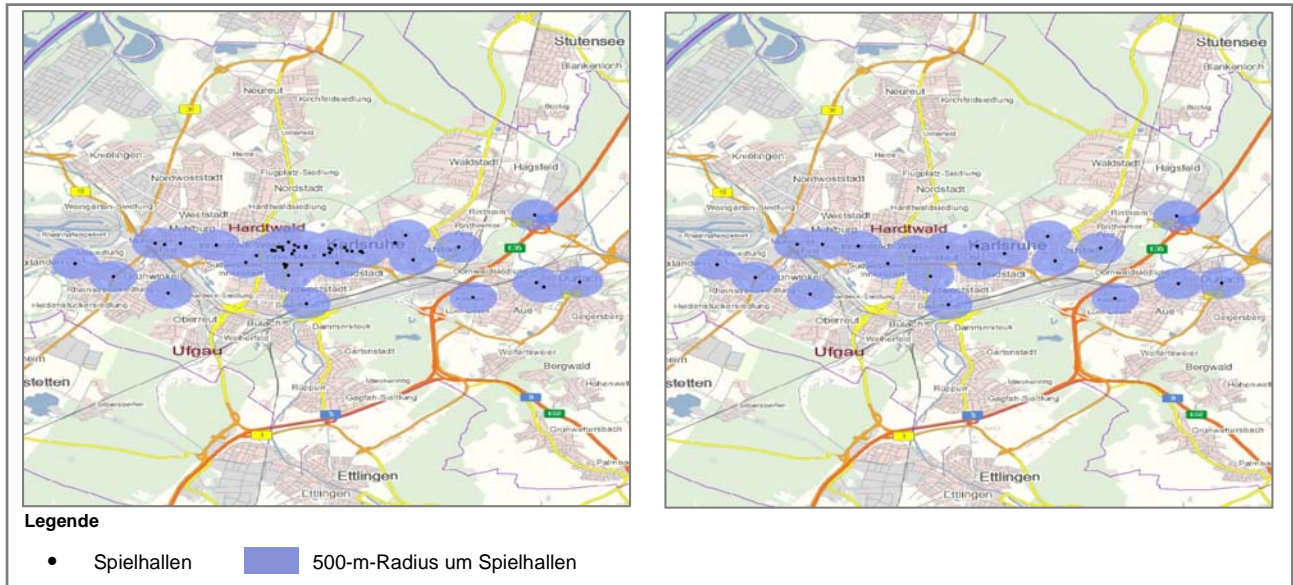
Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch das Bürgeramt der Stadt Heidelberg (Stand 2014). Kartenmaterial WebAtlasDE © GeoBasis-DE / BKG 2015 (verändert).

<sup>35</sup> Hier und im Folgenden: Standorte der Spielhallen zum Zeitpunkt Dezember 2014.

<sup>36</sup> Vgl. § 29 Abs. 4 GlüÄndStV.

68 Spielhallenkonzessionen an 52 Standorten bestehen in **Karlsruhe**. Der künftig zulässige Mindestabstand wird durch 31 Spielhallen unterschritten, so dass nur 21 Spielhallen verbleiben (vgl. Abb. 2).

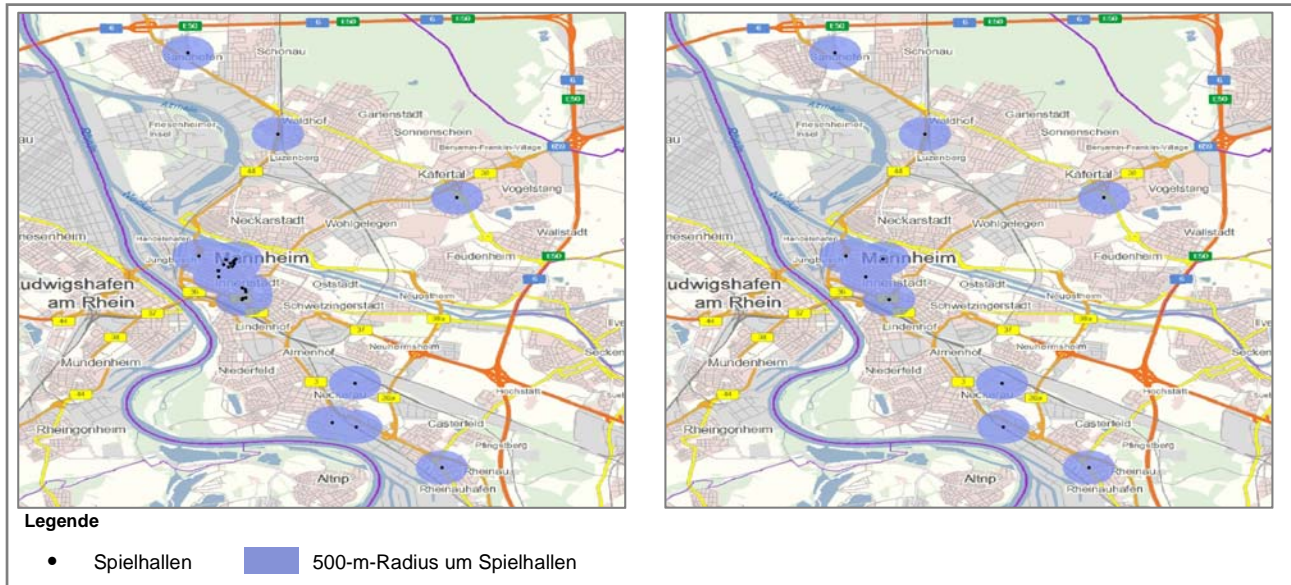
**Abb. 2: Standorte der Spielhallen in Karlsruhe – Status Quo und Prognose Mindestabstand 500 m**



Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch Ordnungs- und Bürgeramt der Stadt Karlsruhe (Stand 2014). Kartenmaterial WebAtlasDE © GeoBasis-DE / BKG 2015 (verändert).

In **Mannheim** gibt es 55 Konzessionen für Spielhallen, bei mehr als der Hälfte handelt es sich um Mehrfachkonzessionen. Von den 27 Spielhallenstandorten bleiben nach Berücksichtigung der Mindestabstandsregelung elf erhalten (vgl. Abb. 3).

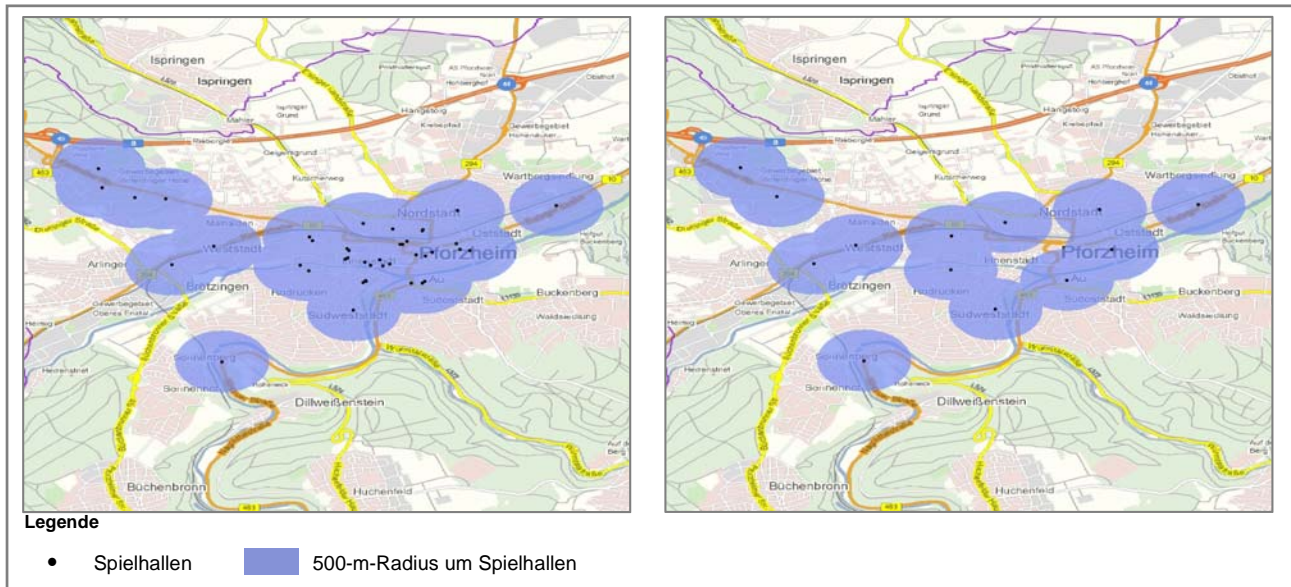
**Abb. 3: Standorte der Spielhallen in Mannheim – Status Quo und Prognose Mindestabstand 500 m**



Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch den Fachbereich Sicherheit und Ordnung der Stadt Mannheim (Stand 2014). Kartenmaterial WebAtlasDE © GeoBasis-DE / BKG 2015 (verändert).

In der Stadt **Pforzheim** gibt es 52 Konzessionen für Spielhallen, die sich auf 42 Standorte verteilen, es bestehen somit zehn Mehrfachkonzessionen. Von den 42 Spielhallenstandorten unterschreiten 29 Objekte den zulässigen Mindestabstand der Spielhallen untereinander, woraus folgt, dass 13 Spielhallen verbleiben (vgl. Abb. 4).

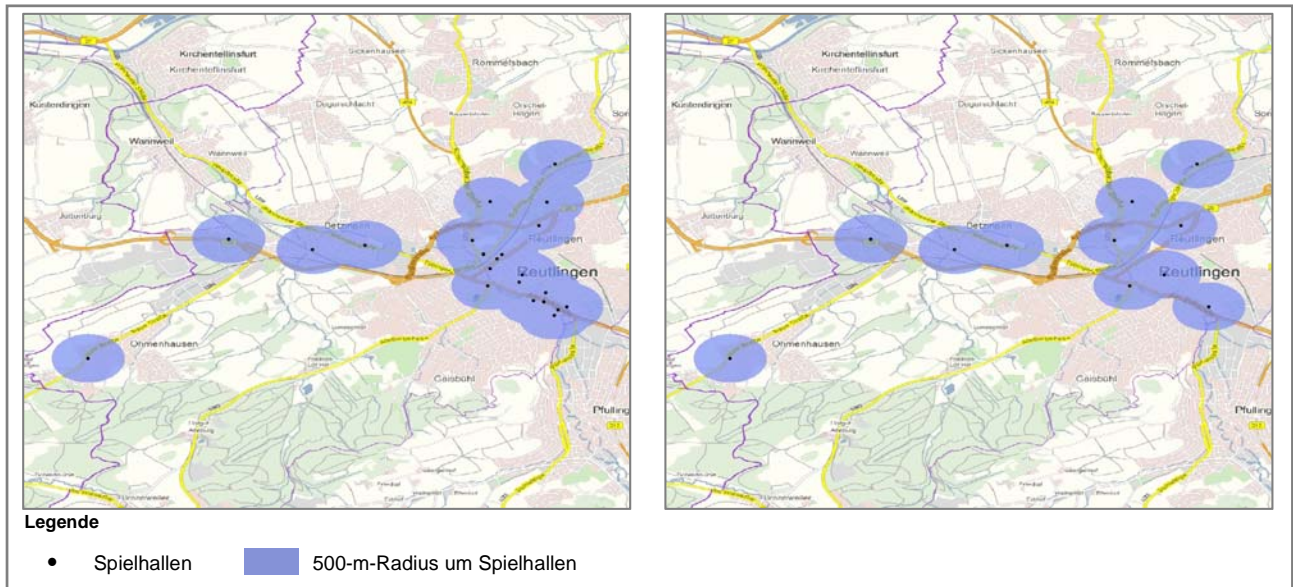
**Abb. 4: Standorte der Spielhallen in Pforzheim – Status Quo und Prognose Mindestabstand 500 m**



Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch das Amt für öffentliche Ordnung der Stadt Pforzheim (Stand 2014). Kartenmaterial WebAtlasDE © GeoBasis-DE / BKG 2015 (verändert).

Die in **Reutlingen** vergebenen 25 Spielhallenkonzessionen verteilen sich auf 23 Standorte; es gibt lediglich zwei Mehrfahrkonzessionen. Innerhalb der 500-Meter-Distanz zu einer weiteren Spielhalle befinden sich zwölf Objekte; es bleiben elf Spielhallenstandorte erhalten (vgl. Abb. 5).

**Abb. 5: Standorte der Spielhallen in Reutlingen – Status Quo und Prognose Mindestabstand 500 m**

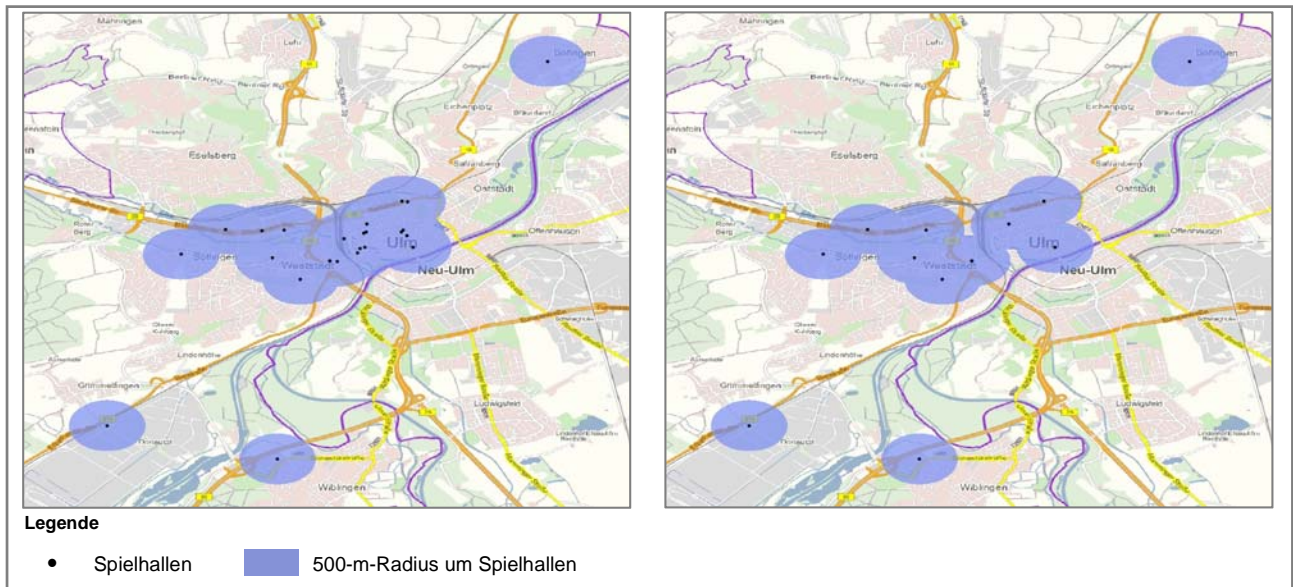


Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch das Amt für öffentliche Ordnung der Stadt Reutlingen (Stand 2014). Kartenmaterial WebAtlasDE © GeoBasis-DE / BKG 2015 (verändert).



In **Ulm** sind 44 Spielhallen konzessioniert, verteilt auf 25 Standorte. Damit ergibt sich ein vergleichsweise hoher Anteil an Mehrfachkonzessionen von 43 Prozent. Nach Anwendung der Mindestabstandsregelung bleiben 13 Spielhallen in Ulm bestehen (vgl. Abb. 6).

**Abb. 6: Standorte der Spielhallen in Ulm – Status Quo und Prognose Mindestabstand 500 m**



Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch den Bereich Bürgerdienste der Stadt Ulm (Stand 2014). Kartenmaterial WebAtlasDE © GeoBasis-DE / BKG 2015 (verändert).

Tab. 1 gibt zudem einen Überblick über die mögliche Zahl der Spielhallen in den sechs vorgestellten Städten bei Variation der Abstandsregelung der Spielhallen untereinander.

**Tab. 1: Anzahl Spielhallen in Szenarien mit variiertem Mindestabstand**

|   | HD        | %          | KA        | %          | MA        | %          | PF        | %          | RT        | %          | UL        | %          |
|---|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|-----------|------------|
| <b>Konzessionen gesamt</b>                                      | <b>11</b> | <b>100</b> | <b>68</b> | <b>100</b> | <b>55</b> | <b>100</b> | <b>52</b> | <b>100</b> | <b>25</b> | <b>100</b> | <b>44</b> | <b>100</b> |
| davon Mehrfachkonzessionen                                      | 3         | 27         | 16        | 24         | 28        | 51         | 10        | 19         | 2         | 8          | 19        | 43         |
| <b>Zwischensumme/Standorte</b>                                  | <b>8</b>  | <b>73</b>  | <b>52</b> | <b>76</b>  | <b>27</b> | <b>49</b>  | <b>42</b> | <b>81</b>  | <b>23</b> | <b>92</b>  | <b>25</b> | <b>57</b>  |
| Verbleibende Spielhallenstandorte bei Abstand untereinander ... |           |            |           |            |           |            |           |            |           |            |           |            |
| ... von 100 m   | 8         | 73         | 38        | 56         | 19        | 35         | 30        | 58         | 22        | 88         | 20        | 45         |
| ... von 200 m   | 7         | 64         | 31        | 46         | 14        | 25         | 23        | 44         | 18        | 72         | 17        | 39         |
| ... von 250 m   | 6         | 55         | 28        | 41         | 14        | 25         | 22        | 42         | 15        | 60         | 17        | 39         |
| ... von 300 m   | 5         | 45         | 28        | 41         | 13        | 24         | 21        | 40         | 15        | 60         | 16        | 36         |
| ... von 400 m   | 3         | 27         | 22        | 32         | 12        | 22         | 17        | 33         | 14        | 56         | 14        | 32         |
| <b>... von 500 m</b>  | <b>3</b>  | <b>27</b>  | <b>21</b> | <b>31</b>  | <b>11</b> | <b>20</b>  | <b>13</b> | <b>25</b>  | <b>11</b> | <b>44</b>  | <b>13</b> | <b>30</b>  |

Quelle: Eigene Darstellung. Bereitstellung der Standortdaten der Spielhallen durch die jeweiligen Stadtverwaltungen.

Grundsätzlich stellen sich bei der Anwendung der Abstandsregelungen mehrere Fragen, über die im vorliegenden Beitrag jedoch keine Aussage getroffen werden kann, da sie im Ermessen der jeweiligen Behörden liegen. Unterschreiten mehrere Spielhallen in einem bestimmten Umkreis die zulässigen Mindestabstände, ist offen, nach welchem Prinzip diejenigen ausgewählt werden, die schließen müssen. Eine Möglichkeit besteht darin, die Spielhallen, die zuerst eine Genehmigung erhalten haben, auch weiterhin bestehen zu lassen. Im Gegensatz zu den Ausführungsgesetzen in anderen Bundesländern, ist dies jedoch gesetzlich nicht festgelegt. Vorstellbar wären auch mehrere Kriterien, zum Beispiel auch die erfolgreiche Zertifizierung einer Spielhalle. Eine andere offene Frage ist die nach der Vorgehensweise bei der Neueröffnung von Kinder- und Jugendeinrichtungen in der Nähe bereits bestehender Spielhallen. Ist eine solche Neueröffnung nicht möglich, müssen betroffene Spielhallen geschlossen werden oder werden Ausnahmegenehmigungen erteilt?



### 3 Ausblick

Die Spielhallen- und Ausführungsgesetze zum Ersten GlüÄndStV variieren stark hinsichtlich der Vorgaben zu den Mindestentfernungen der Spielhallen untereinander. Die Distanzen reichen von 100 bis 500 m, wobei Ausnahmen im Einzelfall zulässig sind. Weitergehend sehen die Gesetze einiger Bundesländer auch eine Abstandsregelung in Bezug auf Einrichtungen für Kinder und Jugendliche vor. Hier unterscheiden sich die Vorschriften ebenfalls deutlich voneinander (vgl. Tab. 2).

**Tab. 2: Übersicht der Bestimmungen der Spielhallen- und Ausführungsgesetze hinsichtlich Abstandsregelungen in anderen Bundesländern**

|                        | Mindestabstände zwischen Spielhallen  | Abstand zu Einrichtungen für Kinder und Jugendliche   |
|------------------------|---|---|
| Bayern                 | 250 m Luftlinie zu Spielhallen  |   |
| Berlin                 | 500 m Luftlinie zu Spielhallen  | Nicht in räumlicher Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen   |
| Brandenburg            | 500m Luftlinie zu Spielhallen   |   |
| Bremen                 | 250 m Luftlinie zu Spielhallen und Wettvermittlungsstellen  |   |
| Hamburg                | 500 m Luftlinie zu Spielhallen; Ausnahmen für Reeperbahn und Steindamm = 100 m                                  | Nicht in räumlicher Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen   |
| Hessen                 | 300 m Luftlinie von Eingangstür zu Eingangstür der Spielhallen  |   |
| Mecklenburg-Vorpommern | 500 m Luftlinie zu Spielhallen, Spielbanken   | 500 m Luftlinie zu Schulen oberhalb des Primärbedarfs   |
| Niedersachsen          | 100 m Luftlinie zu Spielhallen; Gemeinden können den Abstand auf 50 m verringern oder auf maximal 300 m erhöhen |   |
| Nordrhein-Westfalen    | 350 m Luftlinie zu Spielhallen  | 350 m Luftlinie zu öffentlichen Schulen sowie Kinder- und Jugendeinrichtungen                                       |
| Rheinland-Pfalz        | 500 m Luftlinie zu Spielhallen  | 500 m Luftlinie zu Einrichtungen, die überwiegend von Minderjährigen besucht werden                                 |
| Saarland               | 500 m Luftlinie zu Spielhallen  |   |
| Sachsen                | 250 m Luftlinie zu Spielhallen  | 250 m Luftlinie zu allgemeinbildenden Schulen   |
| Sachsen-Anhalt         | 200 m Luftlinie zu Spielhallen  | 200 m Luftlinie zu Spielhallen und Kinder- und Jugendeinrichtungen  |
| Schleswig-Holstein     | 300 m Luftlinie zu Spielhallen  | 300 m Luftlinie zu Kinder- und Jugendeinrichtungen  |
| Thüringen              | 500 m Luftlinie von Eingangstür zu Eingangstür der Spielhallen; Ausnahmen bis 400 m möglich                     | Keine räumliche Nähe zu Kinder- und Jugendeinrichtungen, Suchtberatungsstellen und ähnlichen sozialen Einrichtungen |

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf den Spielhallen- und Ausführungsgesetzen der Bundesländer.

Aufgrund der Vielfalt an Regelungen überrascht es nicht, dass Prognosen über die Auswirkungen der Mindestabstandsregelungen in den einzelnen Bundesländern sehr heterogen ausfallen.<sup>37</sup> Bei dem in einem früheren Beitrag vorgestellten Beispiel von Stuttgart wird die Gesamtzahl der Konzessionen aufgrund der strikten Regelungen in Baden-Württemberg auf ca. 20 Prozent zurückgehen.<sup>38</sup> Hingegen ist etwa für Niedersachsen ein deutlich geringerer Rückgang des Spielhallenbestands zu erwarten, da im Vergleich in diesem Bundesland weniger strikte Mindestabstandsregelungen vorgesehen sind. So wird in einer auf dem Kongress der deutschen Automatenwirtschaft 2014 vorgestellten Studie geschätzt, dass 80 Prozent der niedersächsischen Spielhallen bestehen bleiben, während demgegenüber für Baden-Württemberg von lediglich etwa 15 Prozent des heutigen Bestandes ausgegangen wird.<sup>39</sup> Dies mag in manchen Kommunen Baden-Württembergs der Fall sein; bei den hier dargestellten Beispielen verbleiben 20 bis 44 Prozent des derzeitigen Spielhallenbestandes, so dass generelle Aussagen, auch über Durchschnittswerte eines Bundeslandes, schwierig zu treffen sind.

---

<sup>37</sup> Vgl. Smartcon GmbH 2014, S. 9.

<sup>38</sup> Vgl. Becker und Heinze 2014.

<sup>39</sup> Vgl. Smartcon GmbH 2014, S. 9.

## Literaturverzeichnis

Barth, Dietmar (2013): Der deutsche Glücksspielmarkt 2001 – 2010. Teil I: Der deutsche Glücksspielmarkt – Eine Einführung. Hg. v. Forschungsstelle Glücksspiel.

Bayerischer Landtag (26.03.2012): Antrag der Staatsregierung auf Zustimmung zum Ersten Staatsvertrag zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland (Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag - Erster GlüÄndStV). Drucksache 16/11995. Online verfügbar unter <http://www.bayern.landtag.de/webangebot2/Vorgangsmappe?wp=16&typ=V&drsnr=11995&intranet=>, zuletzt geprüft am 05.08.2014.

Becker, Tilman; Heinze, Karen (2014): Auswirkungen geplanter Abstandsregelungen und Regelungen zu Konzessionsgrößen auf Spielhallen am Beispiel Stuttgarts. 2. Aufl. In: Hohenheimer Diskussionsbeiträge zur Glücksspielforschung, Diskussionsbeitrag Nr. 2.

Brandenburg, Christoph; Brunner, Tanja (2010): Die Steuerung von Spielhallenansiedelungen. In: Baurecht, Jg. 41, H. 11, S. 1851–1859.

Determann, Dietrich; Stühler, Hans-Ulrich (2014): Baunutzungsverordnung. Kommentar unter besonderer Berücksichtigung des deutschen und gemeinschaftlichen Umweltschutzes. Begründet und bis zur 11. Aufl. mitbearbeitet von Hans Carl Fickert und Herbert Fieseler. Stuttgart: Kohlhammer.

Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012a): 3. Gewerbeordnung (GewO) - § 33c. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–22.

Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012b): 3. Gewerbeordnung (GewO) - § 33f. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–8.

- Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012c): 3. Gewerbeordnung (GewO) - § 33i. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–24.
- Dietlein, Johannes; Hüsken, Felix B. (2012d): 4. Spielverordnung (SpielV) - Vorbemerkung. In: Birk, Dieter; Dietlein, Johannes: Glücksspielrecht. Glücksspielstaatsvertrag, Paragraph 284 StGB, Paragraphen 33c ff. GewO, SpielVO, RennwLottG, GG, EGV, GATS, EV/SlgLottVO-DDR u.a.; Kommentar. 2. Aufl. München: Beck, Rn. 1–3.
- Landtag von Baden-Württemberg (2012): Gesetzentwurf der Landesregierung Landesglücksspielgesetz (LGlüG). Drucksache 15/2431. Online verfügbar unter [http://www2.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/2000/15\\_2431\\_d.pdf](http://www2.landtag-bw.de/WP15/Drucksachen/2000/15_2431_d.pdf), zuletzt geprüft am 08.12.2014.
- Meßerschmidt, Klaus (2014): GewO § 33c. In: Pielow, Johann-Christian: Beck'scher Online-Kommentar Gewerberecht. München: Beck, Rn. 2–23.
- Seiler, Christian (2014): Artikel 74 GG. In: Epping, Volker; Hillgruber, Christian: Beck'scher Online-Kommentar Grundgesetz. München: Beck, Rn. 1–114.
- Smartcon GmbH (2014): Gesamtwirtschaftliche Auswirkungen von GlüÄndStV/Landespielhallengesetzen auf die Spielhallen-Standorte in Deutschland. Wirkung geplanter Abstandsgebote und Regelungen zu Konzessionsgrößen. Vortrag auf dem Kongress der Deutschen Automatenwirtschaft (Summit 2014). Berlin, 04.06.2014.
- Staatsgerichtshof Baden-Württemberg (2014): Verfassungsbeschwerden gegen Landesglücksspielgesetz und Glücksspielstaatsvertrag teilweise erfolgreich. Pressemitteilung vom 18.06.2014. Online verfügbar unter <http://stgh.baden-wuerttemberg.de/de/presse-und-service/pressemitteilungen/pressemitteilung-18062014/>, zuletzt geprüft am 08.09.2014.
- Stühler, Hans-Ulrich (2013): Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nach der BauNVO und deren Steuerung nach § 9 BauGB. In: Baurecht, Jg. 44, H. 5, S. 685-703.

## **Rechtsquellenverzeichnis**

Baunutzungsverordnung (Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke – BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.

Gewerbeordnung (GewO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), die durch Artikel 11 des Gesetzes vom 15. Juli 2014 (BGBl. I S. 934) geändert worden ist.

Erster Glücksspieländerungsstaatsvertrag (Erster Staatsvertrages zur Änderung des Staatsvertrages zum Glücksspielwesen in Deutschland – Erster GlüÄndStV) in der Fassung vom 15. Dezember 2011.

Landesglücksspielgesetz Baden-Württemberg (LGlüG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20. November 2012 (GBl. S. 604), zuletzt geändert am 17. März 2015 (GBl. S. 163).

Spielverordnung (Verordnung über Spielgeräte und andere Spiele mit Gewinnmöglichkeit – SpielV) in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. Januar 2006 (BGBl. I S. 280), die zuletzt durch Artikel 4 Absatz 64 des Gesetzes vom 7. August 2013 (BGBl. I S. 3154) geändert worden ist.

StGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17.06.2014 – 1 VB 15/13.